

Périmètres et politiques locales

Depuis longtemps, la culture et la politique de planification de l'esprit de clocher a structuré le tissu urbain villageois du Tyrol. La pensée des acteurs et les visions d'aménagement d'avenir ont du mal à s'affranchir de cet esprit qui reste toujours un élément paysager et touristique alors que certains urbanistes et aménageurs promeuvent la réalité d'une grande région urbaine fonctionnelle.

En réalité, des approches différentes de collaboration intercommunale laissent entrevoir le début d'un changement. La dynamique du syndicat de planification montre la volonté croissante des communes à travailler ensemble. Cette volonté provient en partie d'une nouvelle génération de maires mais aussi du fait de budgets communaux plus restreints, ce qui oblige les communes à collaborer. L'association rassemble des communes hétérogènes. Elle comprend la commune d'Innsbruck, des bourgs et centres d'emplois secondaires, des communes touristiques et périurbaines éloignées jusqu'à 40 km de la ville-centre. Les communes dorts, dépendantes des équipements de la ville-centre, sont plus réceptives aux initiatives intercommunales que les centres d'emplois secondaires, qui sont en concurrence avec la ville-centre pour attirer les entreprises et la population. Ils jouent la carte de l'attractivité économique, tout en profitant des équipements de la capitale régionale.

“ Dans les communes, l'opinion prédomine qu'on ne veut pas que les espaces urbanisés se rejoignent. Mais différents experts supposent que ça va être le cas.

Ernst Steinicke, Professeur en Géographie à l'Université d'Innsbruck, 2013

Pour la région de planification d'Innsbruck, la gouvernance à l'échelle intercommunale vient juste de débuter. Les compétences de planification urbaine restent fortement l'affaire des communes. Le *Planungsverband* permet néanmoins de faire monter certains thèmes à l'échelle supérieure.

Préserver le paysage Tyrolien

Le dilemme d'Innsbruck et de sa région urbaine est son attractivité économique, résidentielle et touristique. En résulte une pression foncière et des prix de l'immobilier comparables aux endroits les plus riches en Autriche, par exemple à Vienne. L'étalement n'a pas encore conduit à une urbanisation continue dans la vallée. À part la ville d'Innsbruck, le paysage tyrolien est caractérisé par des villages éparpillés, composés pour la plupart de maisons individuelles. Le Tyrol a renforcé la législation en faveur d'une densification au sein de l'existant. Dès les années 1990, la ville d'Innsbruck a poursuivi l'objectif de ne pas croître à l'extérieur des zones déjà construites.

Dans la périphérie d'Innsbruck, les stratégies de densité pour l'habitat varient d'une commune à l'autre. Un des problèmes majeurs de l'aménagement est qu'on ne peut pas forcer les communes à prescrire une certaine densité. Une réponse à ce problème consistait à mettre en place des *syndicats de planification* (*Planungsverbände*), mais la plupart d'entre eux restent muets sur l'habitat.

“ Avec la commune voisine de Rum, qui dispose de réserves pour des zones d'activités manquantes à Innsbruck, l'accord est toujours très difficile à trouver.

Gerhard Fritz, Conseiller municipal de la Ville d'Innsbruck, Parti des Verts, 2013

“ L'augmentation de la densité urbaine favorise la protection de la nature. Si nous nous resserrons dans la ville, alors nous empêchons la destruction des espaces naturels et du paysage culturel dans les environs d'Innsbruck, ce que nous voulons tous [...]. C'est évidemment une idée que chacun est prêt à soutenir, sauf si lui-même est concerné.

Gerhard Fritz, Conseiller municipal de la Ville d'Innsbruck, Parti des Verts, 2013

Perspectives

“ [...] Il faut qu'il y ait encore une structure lisible, pas la célèbre ville éparpillée de Landeck à Kufstein avec un tissu urbain étalé le long de la vallée de l'Inn, mais les limites de la ville, les limites locales, doivent rester lisibles [...] Il doit y avoir des ceintures vertes, des terres agricoles, des espaces récréatifs entre les différentes communes.

Gerhard Fritz, Conseiller municipal de la Ville d'Innsbruck, Parti des Verts, 2013

En l'absence d'une vraie politique d'agglomération tyrolienne ou autrichienne, l'image de l'esprit de clocher semble toujours une bonne métaphore pour décrire la culture de d'aménagement territorial dans la région d'Innsbruck. Des éléments de gestion commune des ressources, une vision partagée de l'agglomération et une volonté de coordonner les politiques d'aménagement manquent à cette région.

Dans quelle mesure les *Planungsverbände*, échelon dynamique intermédiaire entre communes et *Land*, peut-il faire évoluer cette culture vers une vision commune du territoire ? Peut-être peut-il avoir un impact sur les instruments législatifs et incitatifs du *Land*. Des idées existent comme celle de coupler les dotations communales du *Land* à des exigences en matière intercommunale, mais leur mise en œuvre a jusqu'ici souvent échoué. Il semble important de passer par des instruments plus informels pour créer une dynamique intercommunale.

L'enjeu principal pour la planification à l'échelle de la région est de concilier la croissance démographique et économique, les contraintes de l'espace d'habitat permanent avec l'objectif de garder la structure traditionnelle villageoise qui contribue à l'attractivité paysagère, touristique et territoriale.

Ville d'Innsbruck

Population : 122 458 hab. (2014)
Densité : 1 120 hab./km²
Densité espace urbanisable : 3 402 hab./km²

Syndicat de planification Innsbruck et ses environs

Communes : 42 (2014)
Population : 245 745 hab. (2014)
Densité : 220 hab./km²
Densité espace urbanisable : 1 274 hab./km²

Document de planification ÖROKO de la Ville d'Innsbruck

Communes : 1
Date d'approbation : 2002
Horizon : 2012
Lancement d'études nouveau document : 2012
Horizon : 2024

Pour en savoir plus

www.cipra.org/fr/respont/autriche

Contact

france@cipra.org
dominik.cremer-schulte@udo.edu

© Photographies: James Cridland
Stephan Mosel - Michela Simoncini

Rhône-Alpes

CIPRA
VIVRE DANS
LES ALPES

irstea

COMMISSIONNARIAT
GÉNÉRAL
ALTIPLAINS
DES TERRITOIRES

cget



Autriche

Souveraineté communale, législations régionales et naissance d'une politique d'agglomérations

• En Autriche, l'aménagement du territoire et la planification s'organisent autour de trois échelons : l'État, les États fédérés (*Land*) et la commune. Entre les deux derniers niveaux s'intercale un niveau régional, dépourvu de représentation politique et dont les modalités dépendent amplement du *Land* concerné.

• Le système de planification autrichien est fortement décentralisé, octroyant aux communes un rôle-clé. La Constitution fédérale leur accorde le droit d'agir sur leur territoire en vertu des compétences que leur attribuent l'État ou les *Länder*, ce qui est le cas pour la planification urbaine.

• Historiquement, le pays n'avait pas de culture nationale concernant l'aménagement du territoire, en raison de la puissance des États fédérés qui possédaient leur propre Constitution. La politique nationale d'aménagement du territoire n'apparaît aujourd'hui pas structurante dans l'agenda politique, même si son poids s'est accru.

• Il existe de fortes disparités entre États fédérés, la coordination et la coopération restant souvent peu développées en raison de l'attachement des différents acteurs à leurs pouvoirs traditionnels. Néanmoins, les coopérations verticale et horizontale tendent à se renforcer, surtout à l'échelle régionale.

Cadre législatif

- La législation n'attribue à l'État autrichien aucun pouvoir explicite de planification d'ensemble. Historiquement, et jusqu'à aujourd'hui, les neuf États fédérés sont les instances de législation pour l'aménagement du territoire, la planification régionale et urbaine.
- Chaque Land dispose de sa propre constitution et d'un pouvoir législatif accordé par l'État dans certains domaines de compétences. Au cours des années 1950 et 1960, la plupart des États fédérés ont adopté une loi relative à l'aménagement du territoire. Plusieurs d'entre elles ont été renouvelées récemment : en 2009 pour le land de Salzbourg, en 2010 pour la Styrie ou encore en 2011 pour le Tyrol. Ces textes législatifs partagent les mêmes principes mais leurs objectifs varient. Au Tyrol, le renouvellement de la loi en 2011 a rendu possible un aménagement du territoire supra-communal et une planification locale plus contraignants (limites d'urbanisation, protection contre les risques naturels, zones prioritaires agricoles).
- Au niveau local, les communes bénéficient d'une grande autonomie dans la planification territoriale, l'usage des sols ou encore l'organisation des transports. La Constitution fédérale leur octroie le droit d'agir en tant qu'organisme économique et autorité planificatrice souveraine.

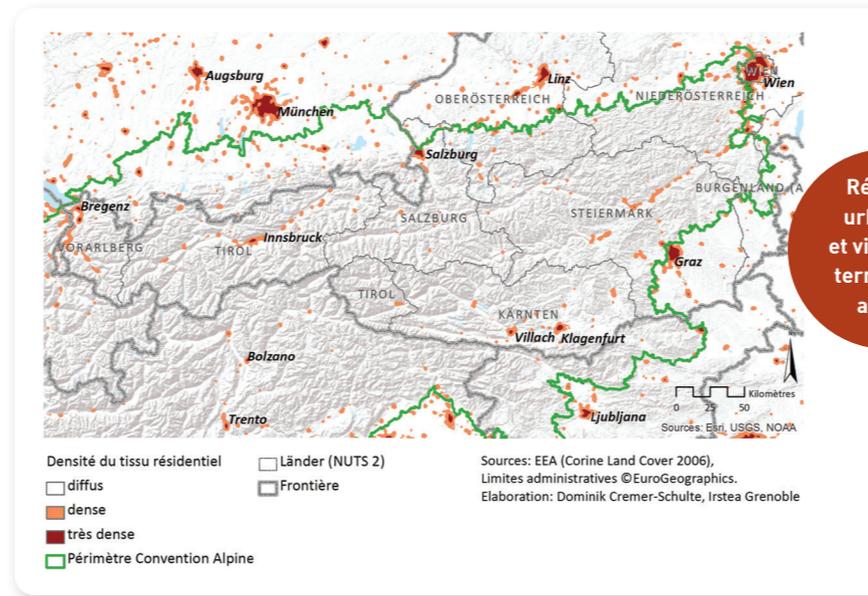
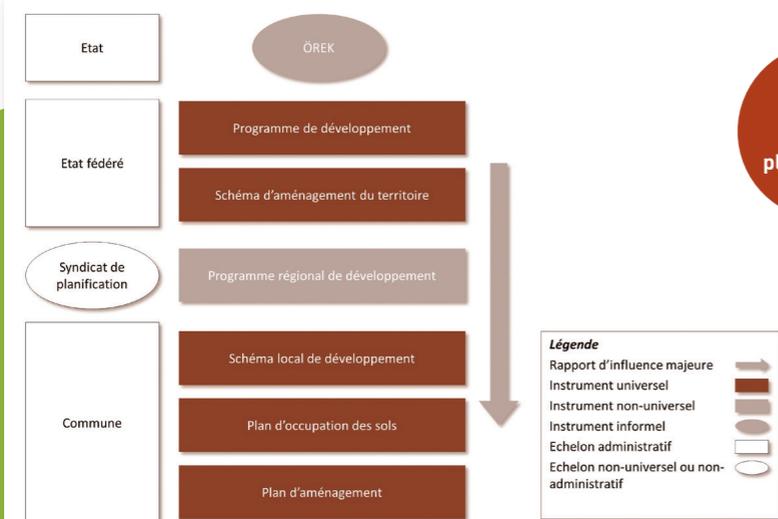
- La Constitution permet aux communes de se regrouper en intercommunalités pour certaines compétences comme le transport, l'éducation, la gestion de l'eau, la construction ou le tourisme. Des règlements plus détaillés se trouvent dans les lois ou codes municipaux au niveau des États fédérés. Par exemple, le code municipal du Land du Tyrol prévoit la possibilité d'établir une intercommunalité à l'initiative des communes, mais le Land peut aussi l'imposer. (Code municipal du Tyrol, 2001). Ainsi le Land du Tyrol a établi les *Planungsverbände* (36 syndicats de planification) et les *Tourismusverbände* (34 syndicats intercommunaux de tourisme).

“ Si nous continuons à construire des maisons individuelles, l'espace urbanisable sera entièrement construit d'ici quelques générations. D'où la naissance de lois d'aménagement du territoire plus strictes, qui ont ensuite eu des rétroactions sur la politique du logement. Nous sommes maintenant arrivés à un point où l'aide au logement se concentre seulement sur deux priorités : [...] logements collectifs ou dans les zones plus rurales habitat regroupé de faible hauteur, et rénovation thermique.



Gerhard Fritz, Conseiller municipal de la Ville d'Innsbruck, Parti des Verts, 2013

Système de planification



Régions urbaines et villes des territoires alpins

Acteurs

L'ETAT FEDERAL (Bund) :

Il élabore un cadre législatif, réglementant la redistribution des ressources fiscales, l'éducation, le réseau électrique national, les grands projets d'infrastructures etc. Bien que cet État fédéral ne dispose d'aucune compétence explicite en matière de planification et d'aménagement d'ensemble, les ministères définissent des *politiques sectorielles* ayant, dans certains domaines (transports et infrastructures, énergie, agriculture, etc.), des implications spatiales directes.

La mise en cohérence des orientations prises par les ministères fédéraux ou les autorités fédérées s'opère via deux instruments. La Conférence autrichienne pour l'aménagement du territoire (*Österreichische Raumordnungskonferenz, l'ÖROK*) réunit les représentants des ministères fédéraux, des gouvernements fédérés et des municipalités. Cet organe indépendant constitue une plateforme de coopération entre acteurs d'échelons territoriaux distincts. L'ÖROK a pour tâche l'élaboration du Concept de développement spatial autrichien (*Österreichisches Raumentwicklungskonzept, l'ÖREK*). Ce document stratégique contribue à la cohérence entre les politiques de planification régionale conduites par les différents Länder.

LES ETATS FEDERES

(NUTS II, au nombre de 9, les Länder)

Ils sont compétents en termes de transports, d'environnement ou encore de santé. Le Land dispose d'un droit à légiférer en matière d'aménagement du

territoire et de planification urbaine, dans un cadre à respecter par les municipalités. En raison d'une législation propre à chaque État fédéré, le nombre d'outils d'aménagement varie selon les contextes. Les Länder disposent d'outils d'aménagement et de planification stratégique comme la loi d'aménagement du territoire, le programme de développement régional (*Landesentwicklungsprogramm*), le schéma d'aménagement du territoire (*Raumordnungsplan*) et divers programmes sectoriels.

PLANUNGSVERBÄNDE/GEMEINDEVERBÄNDE (syndicats de planification, intercommunalités) :

Les États fédérés ont la possibilité d'organiser une planification régionale à une échelle intermédiaire entre le Land et la commune. Les outils sont similaires à ceux de l'État fédéré, mais peuvent aller jusqu'aux projets opérationnels. Le Land n'est pas obligé de disposer d'une telle politique de planification régionale, ce qui peut induire une couverture partielle des territoires.

LA COMMUNE (environ 2 350) :

Elle possède le droit d'agir sur son territoire en vertu des compétences attribuées par l'État ou les Länder, dont celle de la planification urbaine. Elle élabore trois documents de planification, différant dans leurs temporalités et niveau de précision. Le schéma local de développement (*Örtliches Raumentwicklungskonzept - ÖROKO*) énonce les orientations stratégiques et perspectives à moyen terme. Ce document auto-contraignant pour la commune n'affecte pas directement les propriétés foncières. Le plan d'occupation des sols (*Flächennutzungsplan*) définit l'usage des sols. Enfin, les plans d'aménagement (*Bebauungspläne*) sont les seuls à disposer d'une précision à la parcelle.

INNSBRUCK et ses environs

S'éloigner de la culture de l'esprit de clocher : attractivité territoriale et naissance d'une gouvernance intercommunale

La ville et l'agglomération d'Innsbruck se sont développées au milieu de la vallée de l'Inn, à l'intersection avec le passage important du Brenner. Entourée par les chaînes du Karwendel et du Patscherkofel, c'est la deuxième plus grande ville d'Europe dans cette situation après Grenoble. Elle est la capitale régionale du Tyrol et la cinquième ville autrichienne. La région urbaine d'Innsbruck s'étend dans la vallée de l'Inn, comprenant des petites villes et communes rurales et des centres d'emplois secondaires.

La région urbaine et le Land sont dotés d'une forte attractivité sur un espace contraint : seuls 17 % du territoire du Planungsverband sont des espaces urbanisables. De 2006 à 2012, la région a compté plus de 13 000 nouveaux habitants. 40 000 habitants supplémentaires sont attendus dans le Tyrol d'ici 2030, en majorité dans la région urbaine d'Innsbruck, ce qui entraîne un prix de l'immobilier comparable à celui des stations touristiques. Après une période de forte périurbanisation, on observe une ré-urbanisation de l'agglomération. À ces phénomènes s'ajoutent l'importance de l'économie touristique (16 % du PIB du Tyrol, 53 000 emplois) et le trafic de transit du col du Brenner.

Dynamiques

Innsbruck et son agglomération connaissent une superposition de pressions foncières fortes et concurrentielles (immobilier résidentiel, touristique, agricole, économique) qui s'exercent sur une ressource plus limitée que dans d'autres régions alpines. La pratique de planification est basée sur l'autonomie communale. Néanmoins, plusieurs facteurs changent cette culture locale. D'abord, les ÖROKO (Schémas d'aménagement du territoire local) ont amené les municipalités à

“ Je pense que c'est très raisonnable dans la construction d'un syndicat de planification comme celle d'Innsbruck de concentrer le travail là où on a le plus de mal, et où tous sont les plus disposés à coopérer. Ensuite, on peut miser sur les expériences positives. Par exemple, commencer à travailler ensemble les schémas locaux d'aménagement du territoire, ou parler ensemble du développement résidentiel. Pour le moment, ce n'est pas encore ça, mais à l'avenir, cela va être certainement nécessaire.



Isabella Blaha, Maire de Scharnitz, village touristique au nord d'Innsbruck, 2013

développer une vision commune du territoire communal et à accorder leurs objectifs de développement avec les ressources disponibles pour les 10 prochaines années. L'objectif principal du Land était de contrôler plus strictement la planification communale. Avec l'ÖROKO de 2002, Innsbruck a largement exercé des contraintes sur les nouvelles zones constructibles et a renforcé la réhabilitation et la densification des quartiers existants, tout en développant une planification basée sur la participation d'acteurs et de citoyens.

À l'échelle de la région urbaine, le syndicat de planification « Innsbruck et sa périphérie », composé de 42 communes, s'avère dynamique. Mais pour le moment, il constitue d'abord un forum d'échanges entre maires, techniciens et le Land sur des thématiques communes. L'impact sur la planification locale reste faible et les thématiques restreintes. Les problématiques foncières et d'aménagement ne sont pas abordées.

